

### Regionale Zusammenarbeit: Brücken im zusammenwachsenden Europa

Loringhoven, Arndt Freytag von

Veröffentlichungsversion / Published Version  
Forschungsbericht / research report

#### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Loringhoven, A. F. v. (1998). *Regionale Zusammenarbeit: Brücken im zusammenwachsenden Europa*. (Aktuelle Analysen / BIOst, 12/1998). Bundesinstitut für ostwissenschaftliche und internationale Studien. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-47385>

#### Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

#### Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

## Regionale Zusammenarbeit

### Brücken im zusammenwachsenden Europa

#### **Zusammenfassung**

Im zusammenwachsenden Europa kommt den Organisationen regionaler Zusammenarbeit in Mittel- und Osteuropa eine Schlüsselbedeutung zu. Formationen wie der Ostseerat haben im Stillen bereits eine wichtige Stabilisierungsfunktion übernommen: Sie flankieren die Erweiterungsprozesse von EU und NATO, sie schaffen *soft security* durch praktische Zusammenarbeit und sie fördern die Demokratisierung in den Reformstaaten Mittel- und Osteuropas. Dennoch bleibt das Potential regionaler Kooperation unterentwickelt. In den kommenden Übergangsjahren wird es auf dreierlei ankommen: Erstens eine Vertiefung der Kooperation; zweitens eine bessere Vernetzung der Formationen untereinander bzw. mit EU, OSZE etc; drittens die Einbeziehung der Balkan- und der GUS-Staaten.

#### **Ein komplexer Teppich aus überlappenden Regionalorganisationen**

Mit den Entscheidungen des Jahres 1997 ist der Umbau des Europäischen Hauses endgültig von der Planungs- in die Konstruktionsphase eingetreten. Noch bleibt eine entscheidende Frage ungelöst: Wie kann verhindert werden, daß durch die Erweiterungsprozesse der Europäischen Union und der NATO Trennlinien entstehen? Schon heute zeichnet sich ab, daß das Kooperationsnetz, das EU und NATO nach Osten gespannt haben, hierfür nicht ausreichen wird. Eine Schlüsselbedeutung kommt deshalb den Organisationen regionaler Zusammenarbeit in Mittel- und Osteuropa zu, die im Stillen bereits eine wichtige Stabilisierungsfunktion übernommen haben. Diese Regionalgruppen können zwar keine kollektiven Verteidigungsbündnisse, keine "harten" Sicherheitsgarantien und auch nicht den Europäischen Binnenmarkt ersetzen. Aber als Katalysatoren praktischer Zusammenarbeit tragen sie zu Vertrauensbildung und Interessenverflechtung in den kommenden Übergangsjahren bei.

Nach 1989 ist im Osten Europas ein komplexer Teppich aus überlappenden Regionalorganisationen entstanden. Vernetzung erfolgt dabei auf drei Ebenen: zwischen EU- oder NATO-Mitgliedern und MOE-Ländern; zwischen einzelnen MOE-Staaten untereinander; zwischen MOE- und GUS- oder Balkanstaaten. Zwei Formen der Zusammenarbeit lassen sich unterscheiden: zwischen Regierungen ("von oben") oder zwischen Provinzen, Städten, gesellschaftlichen Gruppen etc. ("von unten"). Der Schlüssel zum Erfolg liegt in der richtigen Balance zwischen beiden Ansätzen. Zu den wichtigsten Regionalorganisationen zählen (von Norden nach Süden):

- Die *Barents Euroarktische Region*. Ihr gehören die skandinavischen Staaten, Island und Rußland an. Die bisherige Zusammenarbeit konzentriert sich auf Umwelt- und Reaktorschutz, Infrastrukturentwicklung und Kommunikation.
- Der *Ostseerat*. Er umfaßt die Anrainer der Ostsee sowie Norwegen und Island. Seit seiner Gründung aufgrund einer deutsch-dänischen Initiative ist das Interesse der Teilnehmer an der Ostsee-Zusammenarbeit ständig gewachsen. Die breite Agenda reicht heute von Austauschprogrammen im Bildungsbereich bis zu Infrastrukturmaßnahmen in den Bereichen Verkehr ("Via Baltica"), Energie und Telekommunikation bis zu Umweltfragen und nuklearer Sicherheit. Auf dem Gipfel in Riga<sup>1</sup> im Januar 1998 wurde das Mandat der *task force* zur Bekämpfung des organisierten Verbrechens konkretisiert und verlängert. Eine besondere politische Bedeutung erhält der Rat durch die Einbindung Rußlands, insbesondere der Gebiete (Oblast) Leningrad, Pskov und Kaliningrad.
- Die *Visegrad-Gruppe*. Sie wurde 1990 von Polen, der Tschechoslowakei und Ungarn mit dem Ziel gegründet, die Integration dieser Staaten in die euro-atlantischen Organisationen zu fördern. Sie hat heute keine praktische Bedeutung mehr.
- Die *Zentraleuropäische Freihandelszone* CEFTA. Gründungsmitglieder waren ebenfalls Polen, die Tschechoslowakei und Ungarn. Die CEFTA hat im Gegensatz zur Visegrad-Gruppe an Gewicht gewonnen und führt deren Agenda teilweise fort.<sup>2</sup> Ziele der CEFTA sind die Schaffung einer Freihandelszone – das ist im wesentlichen erreicht – und die Erleichterung der wirtschaftlichen Integration in die Europäische Union. Die CEFTA übt nach außen zunehmende Magnetkraft aus: Slowenien und Rumänien sind inzwischen beigetreten. Der Beitrittsantrag der Ukraine als erstem GUS-Staat stellt die CEFTA vor neue Herausforderungen.
- Die *Zentraleuropäische Initiative* ZEI. Bereits 1978 von Österreich, Italien und Jugoslawien als "Alpen-Adria"-Gruppe ins Leben gerufen, zählt dieser lockere Verbund heute 16 Mitglieder, darunter alle Nachfolgestaaten Jugoslawiens (mit Ausnahme der Bundesrepublik Jugoslawien) sowie Belarus. Im Vordergrund stehen Projekte zum Aufbau von Infrastruktur und im wissenschaftlich-technologischen Bereich.
- Die *Schwarzmeer-Wirtschaftszusammenarbeit*. Ihr gehören die Anrainer des Schwarzen Meeres, einschließlich der Türkei, Rußlands, Georgiens, Armeniens und Aserbaidschans an. Schwerpunkte sind Transport, Kommunikation und Energie. Gerade im letzten Jahr hat sich eine erhebliche Dynamik entwickelt. Eine interparlamentarische Versammlung sowie eine Handels- und Investitionsbank wurden eingerichtet. Vor dem Hintergrund der mit dem Transport der gewaltigen Energiereserven des Kaspischen Meeres nach Europa zusammenhängenden Probleme wird die Bedeutung der Schwarzmeer-Wirtschaftszusammenarbeit weiter zunehmen.

### Dreifacher Beitrag zu Sicherheit und Stabilität

Schon heute leisten die Organisationen einen dreifachen Beitrag zur Sicherheit und Stabilität in Europa: *Erstens* flankieren sie die Erweiterungsprozesse von EU und NATO; *zweitens* schaffen sie Sicherheit durch praktische Zusammenarbeit (*soft security*); *drittens* fördern sie die Demokratisierung in den Reformstaaten Osteuropas. Hierzu einige Angaben und weiterführende Überlegungen.

*Flankierung der Erweiterungsprozesse:* Regionalorganisationen tragen dazu bei, die Entstehung neuer Gräben in Europa zu verhindern. Die Mitgliedschaft bzw. Nichtmitgliedschaft zu EU und NATO schafft ein neues Gefälle in den großen Regionalgruppen Nord- und Südosteuropas. Je besser die Zusammenarbeit auf regionaler Ebene funktioniert, um so mehr kann die Enttäuschung

<sup>1</sup> Handelsblatt, 26.1.1998.

<sup>2</sup> Vgl. Christian Meier "Transformation der Außenwirtschaftspolitik: Zur Wechselbeziehung von EU-Integration und regionaler Kooperation der Staaten Ostmitteleuropas", in: "Aus Politik und Zeitgeschichte", B 30-31/97.

derjenigen, die nicht zu den ersten Beitrittskandidaten in EU oder NATO gehören, kompensiert, können Spannungen zwischen Ländern mit unterschiedlichem Beitrittsstatus abgebaut werden.

Dem Ostseerat kommt im Verlauf des Öffnungsprozesses der NATO und der EU eine hochpolitische Bedeutung bei der Normalisierung der Beziehungen zwischen den baltischen Staaten und Rußland zu. So ist das politische Interesse der USA am Ostseerat seit dem Madrider NATO-Gipfel vom Juli 1997 nicht zufällig gewachsen.

Für eine relativ kleine und homogene Gruppe wie die CEFTA bietet sich an, eine abgestimmte Strategie zur Übernahme des *acquis communautaire* der EU oder der NATO-Beitrittsverpflichtungen zu vereinbaren und diese schrittweise in die Praxis umsetzen. Die Bereitschaft Polens, Ungarns und der Tschechischen Republik zu nachbarschaftlicher Kooperation ist mit zunehmender Gewißheit über die Beitrittsperspektive gewachsen. Ein Problem stellt die Slowakei dar, die zunächst nicht mit der NATO und voraussichtlich auch nicht mit der EU Beitrittsverhandlungen aufnehmen wird. Es ist zu hoffen, daß dies nicht auch in der CEFTA ein Auseinanderdriften, sondern im Gegenteil einen Kooperationsschub zur Folge hat. Die CEFTA ist eine der wenigen verbleibenden Instrumente, um eine vollständige Isolation der Slowakei zu verhindern.

*Soft security*: Regionale Kooperation schafft Sicherheit. Die Regionalverbände haben eine Vielfalt indirekter und subtiler Formen zur Erhöhung der regionalen Sicherheit entwickelt. Der persönliche Dialog schafft Vertrauen und wertvolle informelle Kontakte. Durch gemeinsame gleichberechtigte Mitgliedschaft in derselben Organisation werden Ausgrenzungen vermieden und Berührungspunkte abgebaut.

*Soft security* entsteht durch gemeinsames Handeln in Wirtschaft, Umweltschutz, durch die Verbesserung der Verkehrs- und Kommunikationssysteme usw. Hier liegen die Hauptaktionsfelder der Regionalgruppen. Praktische Zusammenarbeit schafft Verflechtung von Interessen – genau dies war die Gründungsidee der Europäischen Union – und behandelt latente Konflikte an der Wurzel, etwa durch Nivellierung des Wohlstandsgefälles auf beiden Seiten einer Staatsgrenze. Diese ökonomische Dimension erhält im Verlauf der progressiven Osterweiterung der Europäischen Union besondere Bedeutung. Regionale Zusammenarbeit kann dazu beitragen, daß an der jeweiligen Ostgrenze der EU keine neue Wohlstandsgrenze entsteht. Das ist vor allem in den Gebieten wichtig, in denen Minderheiten leben.

Zur Schaffung von *soft security* tragen alle erwähnten Gruppen bei. Zwei Beispiele: Die gemeinsamen russisch-skandinavischen Wirtschafts- und Umweltprogramme in der Barents Euro-Arktischen Region haben in wenigen Jahren zu einem bemerkenswerten Rückgang der Spannungen an dieser bisher einzigen Grenze zwischen der NATO und Rußland beigetragen. Auch die Schwarzmeer-Anrainer haben trotz ihrer durch Rivalitäten und kriegerische Konflikte belasteten Nachbarschaftsbeziehungen mehr Kooperationsbereitschaft als erwartet gezeigt. Bedeutung für die regionale Sicherheit hat z.B. das gemeinsame Vorgehen gegen Dumping von radioaktiven und Nickelabfällen oder zur Begrenzung von Migration und Flüchtlingsströmen.

Die bisherige Erfahrung zeigt, daß sich alle bestehenden Regionalgruppen äußerst vorsichtig verhalten, wenn es um "harte" Sicherheit geht. Es scheint, daß sie dafür entweder zu klein sind (wie z.B. die Visegrad-Gruppe) und für ihre Sicherheit in erster Linie auf die NATO setzen. Oder aber sie sind zu groß bzw. zu heterogen, um einen gemeinsamen Nenner in der Sicherheitspolitik zu finden. Immerhin sind in Ostmitteleuropa in jüngster Zeit zahlreiche bi- und trilaterale *peacekeeping*-Einheiten geschaffen worden, aber niemand denkt daran, diese auf eine der Regionalorganisationen auszudehnen. Insgesamt sind diese Regionalgruppen wohl gut beraten, wenn sie Aufgaben der klassischen Sicherheitspolitik weiterhin vermeiden.

*Förderung der Demokratisierung*: Kooperation "von unten" rückt die Peripherie und die "*grass-roots*" ins Rampenlicht. Das hat wichtige psychologische und praktische Folgen. Durch die Einbeziehung lokaler und nichtstaatlicher Akteure, der Stützpfiler der Zivilgesellschaft, werden

diese innerstaatlich gestärkt. Das kommt der Dezentralisierung und Pluralisierung der zu kommunistischen Zeiten straff vom Zentrum aus gesteuerten Staaten zugute. Besonders in Staaten mit junger Souveränität oder ethnischen Minderheiten sind hier Widerstände zu überwinden. Aber auch hier hat sich eine neue Dynamik entwickelt.

Die Zusammenarbeit "von unten" ist in den genannten sechs Staatengruppen unterschiedlich stark ausgeprägt. Vor allem im Ostseerat, der Zentraleuropäischen Initiative und der Schwarzmeerkoooperation haben sich zahlreiche Initiativen unterhalb der Regierungsebene herausgebildet. Ein modellhaftes Gleichgewicht verschiedener Kooperationsformen besteht in der Barents Euro-Arktischen Region. Dort gibt es neben intergouvernementalen Gremien auch einen eigenen Rat der Sub-Regionen, in dem u.a. der russische Oblast Murmansk sowie die Gebiete Lappland (Finnland), Finnmark (Norwegen) und Norrbotten (Schweden) vertreten sind. Hier können auch die indigenen Völker ihre spezifischen Anliegen einbringen. In der CEFTA bleibt die Zusammenarbeit "von unten" unterentwickelt – vermutlich weil diese in Mitteleuropa bereits in anderer Form stattfindet, z.B. im Rahmen der sogenannten Euro-Regionen.

### **Vernetzung und Einbeziehung der Balkan- und GUS-Staaten**

Bei allen Fortschritten bleibt das Potential der Regionalkooperation in Mittel- und Osteuropa unterentwickelt. Die einzelnen "Regional-Clubs" arbeiten vielfach nebeneinander her, viele Programme sind noch nicht implementiert, ganze Länder und Gebiete beteiligen sich nicht oder kaum an der Zusammenarbeit.

Mit den Erweiterungsprozessen von EU und NATO wird der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit in den nächsten Jahren besondere Bedeutung zukommen. Eine Schlüsselrolle wird dabei die Vernetzung der Institutionen spielen. Die Regionalforen sollten stärker miteinander kooperieren, etwa durch gezielten Erfahrungsaustausch und durch Entsendung von Beobachtern. Leitgedanke sollte die Etablierung eines "kooperativen Regionalismus" (Hans-Dietrich Genscher) sein. Eine solche Vernetzung könnte unter der Ägide der OSZE erfolgen, die sich mit ihrem hochentwickelten Normenkatalog und ihrem breiten Instrumentarium hervorragend als Dachorganisation dafür eignen würde. Das New Yorker *Institute for EastWest Studies*<sup>3</sup> hat einen allgemeinen OSZE-Prinzipienkatalog für regionale Kooperation vorgeschlagen und im vergangenen Jahr gemeinsam mit der OSZE und den genannten sechs Regionalforen ein erstes Seminar durchgeführt.

Auch eine stärkere Vernetzung der Regionalgruppen mit der EU ist erforderlich.<sup>4</sup> Die Union sollte regionale Kooperation noch aktiver als bisher unterstützen und mit den einzelnen Institutionen engen Kontakt halten. Die in regionaler Zusammenarbeit zum Ausdruck kommende politische Reife ist für die spätere EU-Mitgliedschaft unserer Nachbarn von zentraler Bedeutung. Die Union kann zu Recht erwarten, daß ihre Beitrittsaspiranten untereinander die gleiche Kooperationsbereitschaft pflegen, die sie durch den Beitritt zur EU anstreben. Ihrerseits sollte sich die Union, die bereits in den nordischen Gruppen relativ stark engagiert ist, systematischer um die CEFTA, die ZEI und die Schwarzmeerkoooperation bemühen.

Darüber hinaus muß sich der Blick künftig stärker auf den Balkan und die künftigen europäischen Grenzregionen im GUS-Raum richten. Gerade für die dortigen, sich dynamisch verändernden und nach Orientierung suchenden Länder könnte sich regionale Zusammenarbeit als wichtiger Stützpfiler im Übergang erweisen.

Auf dem Balkan ist der Mangel an regionaler Zusammenarbeit besonders augenfällig, gerade im Vergleich mit Mittel- und Osteuropa. Zwar sind inzwischen über ein halbes Dutzend Regional-Initiativen für Südosteuropa lanciert worden, doch hat keine von ihnen eine nennenswerte Zugkraft entwickelt.

<sup>3</sup> Das New Yorker "Institute for EastWest Studies" hat in dem Projekt "Multi-layered integration: the sub-regional dimension" die hier erwähnten sechs Regional-Organisationen einer umfassenden Analyse unterzogen. Diese Studie, auf der dieser Beitrag basiert, erscheint in Kürze in Buchform.

<sup>4</sup> Für ein stärkeres Engagement der EU im Ostseeraum spricht sich z.B. Karl Lamers in "Die Welt", 21.1.1998, aus.

Dabei gibt es zweifellos auch zwischen den Balkanstaaten – trotz aller politischen und historisch-psychologischen Hemmschwellen – gemeinsame Interessen, an die man anknüpfen kann. Die Erfahrungen anderer Regionalforen haben gezeigt, daß regionale Zusammenarbeit auf den Gebieten Verkehr, Transport, Energie oder Handel auch zwischen schwierigen Partnern möglich ist. Ein weiterer Ansatz zur Schaffung von Stabilität in Südosteuropa wäre auch die Aufnahme regionaler Abrüstungsverhandlungen gemäß dem Daytoner Abkommen.

Wichtig wäre zudem eine gezielte Bündelung der bestehenden Initiativen. Dabei sollten die Interessen und Bedürfnisse der beteiligten Akteure im Vordergrund stehen. Für den bescheidenen Erfolg der bishe

rigen Balkan-Initiativen mag mitverantwortlich sein, daß die meisten von außen importiert wurden und ihre Wurzeln nicht in einer Zusammenarbeit "von unten" haben. Eine erfolversprechende Ausnahme stellt lediglich die amerikanische Südosteuropa-Kooperationsinitiative dar. Allgemein gilt: Je praktischer und konkreter die Zusammenarbeit, desto besser.

Neben dem Balkan besteht auch in der GUS ein erheblicher Bedarf für regionale Zusammenarbeit. Je deutlicher sich erweist, daß die von Moskau dominierte GUS als Regionalorganisation wenig Zukunft hat, umso wichtiger wird es sein, andere Formen zwischenstaatlicher Zusammenarbeit in diesem Raum zu entwickeln. Außer Rußland, das in drei der hier behandelten Foren eingebunden ist, haben nahezu alle GUS-Staaten in dieser Hinsicht einen dringenden Nachholbedarf. Regional Kooperation könnte auch ein Ansatz sein, um der Selbst-Isolierung von Belarus entgegenzuwirken. Von großer Bedeutung für die europäische Sicherheit wird es auch sein, die Ukraine und die transkaukasischen Staaten in grenzüberschreitende Zusammenarbeit einzubinden.

Gerade in jüngster Zeit haben sich innerhalb der GUS neue Formationen gebildet, etwa "GUAM" (Georgien, Ukraine, Aserbaidschan und Moldau) oder der Zusammenschluß der zentralasiatischen Staaten. Ihr gemeinsamer Nenner ist das Bemühen, sich bei der Emanzipation von Moskau gegenseitig zu unterstützen. Ob sich diese Ansätze auf Dauer als lebensfähiger erweisen als frühere Gruppierungen wie z.B. die "Gemeinschaft integrierter Staaten" (Rußland, Belarus, Kasachstan und Kirgisistan), läßt sich heute noch nicht abschätzen.

*Fazit:* Regionale Zusammenarbeit hat in der europäischen Geschichte stets zu Stabilität und Wohlstand beigetragen – man denke nur an die Hanse. Nach dem Zweiten Weltkrieg war die Kooperation zwischen den Benelux- und den Nordischen Staaten ein Katalysator für das Zusammenwachsen Europas. Die Europäische Union selbst ist weltweit zum Erfolgsmodell für die friedensstiftende Kraft regionaler Zusammenarbeit geworden. Jetzt muß sich diese Kraft auch im Ostteil Europas entfalten.

Arndt Freiherr Freytag von Loringhoven

Der Verfasser ist im Auswärtigen Amt tätig. Er gibt hier ausschließlich seine persönliche Meinung wieder.

Redaktion: Heinz Timmermann/Christian Meier

Die Meinungen, die in den vom BUNDESINSTITUT FÜR OSTWISSENSCHAFTLICHE UND INTERNATIONALE STUDIEN herausgegebenen Veröffentlichungen geäußert werden, geben ausschließlich die Auffassung der Autoren wieder.

© 1998 by Bundesinstitut für ostwissenschaftliche und internationale Studien, Köln

Abdruck und sonstige publizistische Nutzung – auch auszugsweise – nur mit Quellenangabe gestattet. Belegexemplare erwünscht.

Bundesinstitut für ostwissenschaftliche und internationale Studien, Lindenbornstr. 22, D-50823 Köln, Telefon 0221/5747-0, Telefax 0221/5747-110; Internet: <http://www.uni-koeln.de/extern/biost>

ISSN 0945-4071